



GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF
ARMED FORCES (DCAF)

WORKING PAPER – NO. 160

**НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СПЕЦСЛУЖБ:
СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗУЧЕНИЕ ОПЫТА РАБОТЫ
РАЗЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВ**

Ганс Борн

*старший научный сотрудник Центра демократического
контроля над вооруженными силами, Женева*

Geneva, March 2005

**GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF
ARMED FORCES (DCAF)**

WORKING PAPER - NO. 160

**НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СПЕЦСЛУЖБ:
СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗУЧЕНИЕ ОПЫТА РАБОТЫ
РАЗЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВ**

Ганс Борн

*старший научный сотрудник Центра демократического
контроля над вооруженными силами, Женева*

Geneva, March 2005

DCAF Working Papers Series

DCAF Working Paper Series constitutes studies designed to promote reflection and discussion on civil-military relations and issues of democratic control over defence and security sector. These studies are preliminary and subject to further revisions. The publication of these documents is unedited and unreviewed.

The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

DCAF Working Papers are not for quotation without permission from the author(s) and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СПЕЦСЛУЖБ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗУЧЕНИЕ ОПЫТА РАБОТЫ РАЗЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВ

Ганс Борн

Сегодня, очевидно, пришло время обратиться к изучению вопросов, связанных с контролем над работой органов безопасности и спецслужб. В свете событий 11 сентября 2001 года, войны в Ираке, взрывов в Мадриде 11 марта 2001 года многие из тех, кто несет ответственность за осуществление контроля над работой спецслужб как в сфере законодательной, так и в сфере исполнительной власти, заняты сегодня расследованием их деятельности, а также задаются вопросами, насколько эффективно используются данные, полученные в ходе работы спецслужб, различными политическими силами. В этой связи можно обратиться к результатам расследования, проведенным двумя парламентскими комиссиями: комиссией Конгресса США 9/11¹ и парламентской комиссией Великобритании, возглавляемой г-ном Батлером², которые задавались несколькими основополагающими вопросами: эффективна ли работа руководства спецслужб и проводится ли она в соответствии с буквой закона? Насколько государственные органы управления оказывают политическое влияние на работу спецслужб? Необходимы ли спецслужбам дополнительные полномочия и финансирование для предотвращения террористических угроз? Эти и ряд других вопросов демонстрируют, что процесс организации контроля над работой спецслужб в демократических обществах ставит перед собой две важные цели: осуществление работы спецслужб в рамках полученных ими юридических полномочий и обеспечение эффективности их работы. В этой статье мы делаем акцент на изучение опыта работы по осуществлению контроля над деятельностью спецслужб в нескольких демократических странах с целью

¹ *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attack upon the United States*, authorized edition (New York: W. W. Norton, 2004). Также можно ознакомиться на Интернет-странице <http://www.9-11commission.gov/>

² *Report of a Committee of Privy Counsellors, Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction* (London: The Stationery Office, 14 July 2004). Также можно ознакомиться на Интернет-странице <http://www.butlerreview.org.uk/>

разработки рекомендаций по усилению контроля над работой этих организаций³. Задача по усилению контроля спецслужб обусловлена тем, что изменение состояния безопасности в мире, произошедшее после 9 сентября 2001 года, привело к необходимости направить в единое русло общие усилия по восстановлению безопасности и демократизации общества. Достижение этой цели возможно только в том случае, если спецслужбы, наделенные дополнительными полномочиями, будут находиться под усиленным контролем со стороны общества.

Спецслужбы

Разведывательную службу (спецслужбу) часто называют второй древнейшей профессией⁴. Она действительно стала решающим фактором в процессе становления безопасности государства и внешней политики. Вопросы безопасности и разведки являются ключевыми компонентами жизнедеятельности любого государства, поскольку они выполняют четыре основополагающие функции: 1) предупреждение непрогнозируемых стратегических угроз; 2) осуществление долгосрочных стратегических оценок; 3) помощь в принятии решений по разработке государственной политики; 4) обеспечение секретности информации, ее источников, методов и средств ее получения⁵. По словам Дональда Рамсфельда, необходимость существования «совершенных» спецслужб особенно остро возникла в период окончания холодной войны, который характеризуется асимметричными угрозами, неожиданными атаками террористов и гражданскими войнами с их непредсказуемостью и опасностью перетекания в другие регионы⁶. Таким

³ Статья написана на основе работы Ганса Борна и Йана Лейа *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Oslo: Official publisher of the Norwegian Parliament, forthcoming, 2004); and Hans Born, Loch Johnson, and Ian Leigh, eds., *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, VA: Brassey's, forthcoming, 2005).

⁴ Phillip Knigthley, *The Second Oldest Profession: Spies and Spying in the Twentieth Century* (New York: W. W. Norton, 1988).

⁵ Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, D.C.: CQ Press, 2003), 2–5.

⁶ *Nuclear Posture Review [excerpts]*, 15, можно ознакомиться на Интернет-странице <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>. К сожалению, две последние войны в Ираке продемонстрировали ограниченность возможностей служб безопасности. Во время первой войны в Ираке разведслужбы США недооценили значение программы Саддама Хусейна по производству оружия массового поражения, а во время второй войны ЦРУ переоценило возможности использования этого оружия.

образом, улучшение работы спецслужб является жизненно важным условием существования общества и одной из задач тех, кто осуществляет контроль над ее работой как в сфере законодательной, так и исполнительной власти. Эта важная задача усложняется ввиду необходимости слежения за секретными террористическими группами и организациями, которые, будучи мобильными и подвижными, постоянно и достаточно оперативно меняют формы своего существования. Без эффективной спецслужбы предотвращение атак со стороны неконтролируемых государств и террористических групп становится невозможным. Законодатели должны гарантировать воплощение в жизнь рекомендаций по улучшению работы спецслужб и разведки. Среди таких рекомендаций необходимо выделить следующие: сбор разведывательной информации с использованием человеческих ресурсов вместо перехватов радиосообщений и фотографирования объектов при помощи спутников; поощрение инициативы и адекватное отношение к критике вместо поощрения конформизма и уклонения от риска; согласованность в проведении государственной политики и деятельности разведки⁷.

Словосочетание «разведывательная служба» в повседневной жизни используется в разных значениях. Однако в демократическом обществе очень важно ограничить сферу деятельности спецслужб вопросами предотвращения угроз, в том числе и потенциальных угроз национальной безопасности. Если службы безопасности и спецслужбы возьмут на себя и другие функции, такие как организация безопасности общественного транспорта, Интернет-коммуникаций или образования, возникнет угроза того, что очень многие сферы деятельности общества станут объектом внимания органов безопасности. Национальную безопасность необходимо отличать от безопасности власти, которая связана с защитой (полу-) авторитарных режимов от собственных народов. Национальная безопасность, как раз наоборот, связана не только с защитой государства, но также и с защитой прав отдельных граждан государства⁸.

Что же такое спецслужбы? В практике государственного управления спецслужба, в узком смысле этого слова, ассоциируется с решением вопросов организации международных отношений, обороны, национальной безопасности, секретности и специализированными подразделениями, которые, в целом, называются,

⁷ Dennis M. Gormley, "The Limits of Intelligence: Iraq's Lessons," *Survival* 46:3 (Autumn 2004): 7–28.

⁸ Council of Europe - Venice Commission, *Internal security services in Europe* (Strasbourg: Council of Europe, 1998) (CDL-INF [1998] 6e).

спецслужбами⁹. Разведку можно определить как «некоторое знание и деятельность, осуществляемая разведывательной организацией», тогда как разведывательная организация определяется как «такого рода организация, которая порождает это знание»¹⁰. Поскольку деятельность разведывательных служб осуществляется в рамках данных им юридических полномочий и поскольку эти службы подотчетны гражданским политическим силам, очень важно, чтобы сферы деятельности разведки и политики оставались близкими, но не слишком близкими, так как в этом случае излишняя близость может привести к политизации разведывательных служб.

Политизация разведывательных служб

Разведка – это «информация, которая удовлетворяет задекларированным и осмысленным потребностям политиков и которая собрана, переработана и представлена в сжатом виде для удовлетворения этих потребностей»¹¹. Разведанные становятся устаревшими и ненужными, если они собраны слишком поздно или если они не соотносятся с политической повесткой дня государства. Очень важно, однако, чтобы деятельность разведслужбы была тесно связана с политическими нуждами государства и, в то же время, не была политизирована, т.е. разведанные не должны использоваться для оправдания уже принятых политических решений или, еще хуже, против политических оппонентов. Политизация разведывательной службы может иметь место, если:

- разведка служит интересам политиков, а не интересам принятия политических решений (например, если предупреждение об угрозах используется во время предвыборных кампаний для создания чувства страха у избирателей);
- власть имеет возможность вносить коррективы в данные разведки;
- разведывательные подразделения организовываются для преследования определенных политических целей;
- руководители спецслужб назначаются политическими силами или являются членами определенных политических партий;

⁹ Michael Herman, *Intelligence Power in War and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

¹⁰ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for U.S. World Policy* (Hamden, CT: Archon Books, 1965), p. xxiii.

¹¹ Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, p. 1-9.

- отсутствует или слабо развита система противовесов между различными ветвями власти, что может привести к тому, что одна из них осуществляет полное руководство деятельностью спецслужб.

Руководители спецслужб обязаны предоставлять политическому руководству страны объективную, взвешенную и своевременную информацию. Для того, чтобы спецслужбы могли «говорить правду власти», эти службы должны быть дистанцированы от политики, но не изолированы от нее.

Демократический контроль над работой спецслужб

Нет необходимости говорить, насколько отличается практика контроля над деятельностью спецслужб в разных странах в отношении полномочий, которые даются спецслужбам, и их ответственности за совершенные действия. Ответственность и отчетность за совершенные государственные действия являются ключевыми требованиями демократии. Государственные служащие, включая работников спецслужб, обязаны держать ответ перед избранными представителями народа в отношении их полномочий и обязанностей и должным образом реагировать на критику и замечания, сделанные в их адрес. Государство, включая спецслужбы, должно нести ответственность за провалы в своей работе, некомпетентность и намеренное введение общества в заблуждение.

Но как на практике добиться ответственности спецслужб в условиях либеральной демократии и кто должен контролировать этот процесс? Несмотря на то, что секретность является одним из необходимых условий работы спецслужб, в условиях либерального демократического государства эти службы должны осуществлять свою деятельность только на основе закона, системы противовесов и прозрачности. В этом контексте демократическая ответственность представляет собой соблюдение определенных правил поведения и морали и способствует эффективности работы спецслужб на основе этих параметров. Ранее проведенные исследования позволяют представить следующую классификацию государственного и общественного контроля над деятельностью спецслужб, которая наиболее адекватно обозначает различные уровни ответственности:

- контроль со стороны исполнительной власти;
- парламентский контроль;

- контроль со стороны судебной власти;
- внутренний контроль;
- независимый контроль.

В соответствии с данной классификацией исполнительная власть контролирует спецслужбы, давая им указания, ставя перед ними задачи, определяя приоритеты их деятельности и обеспечивая их необходимым финансированием. Законодательная или парламентская ветвь власти также является неотъемлемой частью контроля над деятельностью спецслужб, так как она обеспечивает принятие необходимых законов, рассматривает правомерность решений и действий спецслужб и определяет объемы их бюджетного финансирования. Задача судебной власти - следить за правомерным использованием полномочий спецслужб (и, в случае необходимости, возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, которые совершают преступления). Внутренняя безопасность спецслужб обеспечивается за счет недопущения превышения полномочий должностными лицами (по политическим мотивам). И, наконец, само гражданское общество, средства массовой информации и отдельные граждане также выступают фактором, который удерживает выход работы спецслужб за рамки дозволенного путем обнародования альтернативной точки зрения на задачи их деятельности, разоблачения скандалов, связанных с работой спецслужб, выражения протеста против их неправомερных действий. Надо признать, что не существует абсолютно надежных средств, обеспечивающих осуществление контроля над деятельностью спецслужб, но взаимозависимость пяти выше указанных принципов гарантирует достижение наиболее благоприятного результата.

В данном контексте необходимо различать понятия контроль и наблюдение. Контроль, хотя, возможно, это и спорный тезис, означает ответственность за организацию работы спецслужб. Ответственность за контроль над деятельностью спецслужб лежит на правительстве, а не на законодательных учреждениях или парламенте. Наблюдение же является приоритетом законодательной власти и имеет меньшую степень ответственности за организацию повседневной деятельности спецслужб, но остается не менее важным звеном проверки их работы. Между правительством и парламентом в данном случае существует очень незначительное отличие. Парламент занимается наблюдением, в то время как правительство осуществляет контроль. Эти задачи не могут считаться идентичными: в конечном счете, парламент

принимает решение, насколько далеко распространяются полномочия наблюдения.

Необходимо подчеркнуть, что в условиях демократии ни в одной из сфер деятельности государства не может существовать запретных зон для контроля со стороны парламентариев. Практика наблюдения над деятельностью спецслужб парламентом на сегодняшний день является не только нормальным явлением, но и особо значимым и важным.

Тем не менее, мы должны отметить, что опыт парламентского наблюдения над работой спецслужб имеет достаточно короткую историю. Его начало было положено в 70-е годы в Соединенных Штатах и в нескольких западноевропейских странах, а в последующие десятилетия практика такого наблюдения постепенно распространилась и в другие страны. Так, например, Великобритания с давно устоявшимися демократическими традициями взяла на вооружение опыт парламентского наблюдения над деятельностью спецслужб в середине 90 годов прошлого века, а до тех пор Вестминстер оставался в стороне от вопросов, связанных с анализом их деятельности.

Необходимость осуществления парламентского наблюдения над деятельностью спецслужб

Почему законодатели должны быть вовлечены в процесс осуществления контроля над деятельностью спецслужб. На ум приходят четыре причины. Во-первых, существует опасность того, что руководство спецслужб может выйти за рамки своих полномочий. Парламентарии могут препятствовать этому, заслушивая отчеты руководства спецслужб о своей деятельности. Вторая причина, по которой необходимо контролировать работу спецслужб и которая несет в себе, пожалуй, еще большую опасность – это злоупотребления в деятельности спецслужб, продиктованные исполнительной властью. Как мы уже отмечали, так называемая «политизация работы спецслужб» для лоббистских целей стала актуальной темой в ходе войны в Ираке в 2003 году, хотя опасность подобного рода политизации существовала и раньше и необходимы гарантии ее предотвращения на государственном уровне. В США и Великобритании официальные лица обеих ветвей власти, которые несут ответственность за осуществление контроля над деятельностью спецслужб, в настоящее время занимаются изучением организации их работы, а также изучением деятельности политических руководителей, которые призваны организовывать их работу. От

парламентариев требуется обеспечить систему противовесов, которая могла бы гарантировать невозможность давления одной ветви власти на другую в процессе осуществления деятельности спецслужб. В-третьих, законодатели – законно избранные представители народа – утверждают бюджетные расходы на нужды спецслужб. Поскольку это касается денег налогоплательщиков, очень важно, чтобы парламентарии участвовали в распределении данных средств. И, в-четвертых, парламент от имени народа, который он представляет, обязан следить за тем, как соблюдаются права человека как в теории, так и на практике государственного управления, включая практику деятельности спецслужб.

Сравнительный анализ опыта осуществления наблюдения над деятельностью спецслужб

Как мы уже отмечали, опыт осуществления контроля над работой спецслужб в разных странах существенно отличается в зависимости от рамок полномочий, предоставленных для организации такого наблюдения, ограничений в бюджетных ассигнованиях на его проведение, в количестве лиц, привлеченных к осуществлению такого контроля и степени их гражданской ответственности. Исследование, проведенное совместно ДКВС, парламентским комитетом по контролю над деятельностью спецслужб Норвегии и Центром по соблюдению прав человека университета Дурхама, было направлено на анализ и сравнение законодательной базы и практики осуществления контроля над деятельностью спецслужб в восьми различных странах: Аргентине, Канаде, Норвегии, Польше, Южной Африке, Южной Корее, Великобритании и США. Выбор пал на эти страны, поскольку они представляют различные политические системы (парламентские и президентские демократии), разные стадии становления демократии («новые» и «старые» демократии), одну сверхдержаву, географически малые и средние страны, расположенные на разных континентах (Северная и Южная Америка, Европа, Африка и Азия). Черты, которые объединяют эти страны, заключаются в том, что все они являются демократиями, их парламенты имеют комитеты по контролю над деятельностью спецслужб, а сами спецслужбы осуществляют свою работу на основе соответствующих законодательных актов.

Страна	Год начала работы наблюдательного органа	Полномочия наблюдательного органа	Тип наблюдательного органа; членство и назначение членов	Полномочия по контролю над бюджетными средствами	Полномочия по проведению расследований	Доступ к секретной информации
(А) Аргентина	1992	Следит за законностью и эффективностью работы спецслужб, включая анализ жалоб граждан	14 членов парламента, которые назначаются парламентом. Их проверка на благонадежность отсутствует.	Полномочия контроля и санкционирования	Комитет может инициировать расследование по результатам своей работы, а также на основе жалоб граждан.	Полный доступ
(Б) Канада	1984	Проверяет законность и эффективность работы	Независимый наблюдательный орган не более, чем из 5 членов, назначаемых премьер-министром. Члены комитета находятся под присягой.	Санкционирование не предусмотрено, но имеются полномочия по внесению предложений об использовании бюджетных средств	По усмотрению комитета	Полный доступ
(В) Норвегия	1995	В основном следит за законностью деятельности спецслужб и соблюдением прав человека	Парламентский орган наблюдения, состоящий не более, чем из 7 независимых экспертов, которые назначаются парламентом	Полномочия по контролю отсутствуют	Может проводить расследования в рамках своих полномочий	Неограниченный доступ к информации
(Г) Польша	1995	Наблюдает за законностью, политикой, управлением и взаимодействием спецслужб	Не более чем 9 членов парламента, которые назначаются парламентом. Проверяются на благонадежность	Комитет анализирует проект бюджета и его воплощение	Полномочия по инициированию проведения расследований отсутствуют	Зависит от решения спецслужб
(Д) Южная Африка	1994	Приоритеты наблюдения нацелены на соблюдение законности, администрирования и финансового управления в работе спецслужб	Парламентский орган, состоящий из 15 членов парламента, назначаемых президентом. Проверяются на благонадежность	В целом комитет не следит за использованием бюджетных средств спецслужбами, но в его компетенцию входит финансовое управление	Имеет широкие полномочия	Неограниченный доступ, исключая источник информации

(Е) Южная Корея	1994	Анализирует и дает оценку законности и эффективности работы спецслужб. Проводит слушания по вопросам назначения руководства спецслужб	12 членов парламента, выдвигаемых политическими партиями.	Без полномочий	Ограниченные полномочия по проведению расследований	Доступ гарантирован законодательством; незначительное сопротивление со стороны спецслужб
(Ж) Велико- британия	(1989) 1994	Финансирование, управление и выработка политики спецслужб. Законность действий не проверяется	Парламентский орган, состоящий из 9 членов, выдвигаемых обеими палатами и утверждаемых премьер-министром	Комитет совместно с бюджетным комитетом следит за использованием бюджетных средств, но не имеет полномочий утверждать бюджет спецслужб	Может проводить расследования в рамках своих полномочий	Имеется доступ, но некоторые «деликатные» сведения могут быть недоступны
(З) США	1974	Наблюдает за деятельностью всех спецслужб. Утверждает назначения руководителей. Проверяет законность и эффективность работы спецслужб	2 комитета Конгресса, состоящие из 20 конгрессменов и 17 сенаторов, назначаемых руководителями палат	Оба комитета имеют полномочия по утверждению бюджета спецслужб	Полномочия имеются, например поправки Боланда	Полный доступ

Таблица 1. Сравнение парламентских и независимых экспертных органов наблюдения за деятельностью спецслужб в восьми странах.

Таблица 1 показывает, что парламентские комитеты по контролю над деятельностью спецслужб появились только в последние два десятилетия, и это свидетельствует о том, что так называемая «парламентаризация» наблюдения над работой спецслужб появилась достаточно недавно как в новых, так и в давно существующих демократиях¹². Во многих странах начало этому процессу было

¹² Так, например, в США закон о наблюдении за деятельностью спецслужб был принят Конгрессом в январе 1975 года, только после того, как стало известно, что ФБР нелегально вело слежку за участниками актов протеста против войны во Вьетнаме в середине 70х годов. См.: U.S. Senate,

положено благодаря разоблачению в средствах массовой информации скандалов, связанных с работой спецслужб. В ряде западноевропейских стран процесс парламентского надзора над деятельностью спецслужб стал возможен благодаря решению европейского суда по правам человека, который требовал, чтобы использование особых полномочий, связанных с вмешательством в частную собственность и личную жизнь – полномочий, которые потенциально могут нарушать права человека, – базировалось на законодательных актах¹³. Законы, регламентирующие деятельность спецслужб в странах, где были свергнуты диктаторские режимы, были приняты с некоторым опозданием после переходного периода к демократическому устройству. Безусловно, это связано с тем, что спецслужбы в этих странах всегда были инструментом репрессий в годы диктаторства, и даже сейчас многие политики пребывают в страхе (опасаясь, например, возможности обнародования секретных материалов о деятельности самих политиков).

В данной статье мы рассмотрим пять основных характеристик работы парламентских комитетов по контролю над деятельностью спецслужб: объем их полномочий (так называемый мандат), тип комитета, полномочия по контролю над использованием бюджетных средств, полномочия по проведению расследований работы спецслужб и доступ к секретной информации. В конечном счете, эти характеристики определяют эффективность работы органов контроля, поскольку они гарантируют всесторонний анализ работы спецслужб и утверждают, что парламент руководит работой таких комитетов и, что не менее важно, имеет доступ к секретной информации.

Широкие и ограниченные полномочия

Объем полномочий органов парламентского контроля очень сильно разнится. В некоторых странах парламентские комитеты имеют большой объем полномочий, который включает как определение политики и организации работы спецслужб, так и контроль законности и эффективности их работы (например, можно назвать такие страны, как США, Южная Африка, Канада и Аргентина). В других странах

Final Report, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (The Church Commission), 94th Cong., 2nd Session, Rept., 94-755 (May 1976).

¹³ Iain Cameron, *National Security and the European Convention of Human Rights* (Dordrecht: Kluwer Law International, 2000).

наблюдение над деятельностью спецслужб осуществляется лишь частично. Так, например:

- деятельность парламентского комитета Норвегии нацелена на защиту прав человека;
- парламентский комитет Великобритании контролирует все аспекты работы спецслужб за исключением соблюдения законности их действий;
- комитет по контролю над деятельностью спецслужб Польши не рассматривает вопросы, связанные с эффективностью их работы.

Можно сказать, что эти парламентские комитеты имеют ограниченный объем полномочий, что может привести к тому, что наблюдение над работой спецслужб будет неполным или фрагментарным, осуществляемым разными ведомствами и комитетами.

Помимо наличия широких и ограниченных полномочий в работе комитетов по контролю над деятельностью спецслужб, существуют также различия в характере самих полномочий работы комитетов, которые можно определить как превентивные и реагирующие. Превентивные полномочия позволяют органу, осуществляющему контроль, накладывать вето, изменять и определять политику деятельности спецслужб до начала ее воплощения на практике. Так, например, комитет Конгресса США по контролю над деятельностью спецслужб должен быть заранее поставлен в известность о проведении секретных операций¹⁴. В США и ряде других стран, таких как, например, Аргентина, парламентские комитеты по наблюдению над деятельностью спецслужб имеют широкие полномочия по контролю над использованием бюджетных средств, которые дают им возможность оказывать влияние на изменение приоритетов политики. В этих случаях парламентские органы по контролю разделяют ответственность за деятельность спецслужб, что, в свою очередь, препятствует осуществлению их наблюдательной функции из-за отсутствия необходимого различия между парламентом как контролирующим органом и парламентом как санкционирующим органом. У парламентских органов контроля с реагирующими полномочиями (в таких странах, как Норвегия, Канада и Великобритания) таких проблем нет. Они анализируют политику правительства и действия спецслужб

¹⁴ Кроме ситуаций чрезвычайного положения, когда доклад спецслужб может быть отсрочен на два дня.

постфактум и, таким образом, не несут ответственности за их недочеты и провалы.

Тип комитета и проблема монополии

В разных странах представлены два типа органов контроля: органы внутреннего экспертного наблюдения и органы парламентского контроля. Первые представлены в Норвегии и Канаде. В штате их органов находятся квалифицированные эксперты и глубокоуважаемые в обществе люди (бывшие послы, министры, парламентарии), которые имеют большой опыт работы в сфере национальной безопасности и разведки. В Норвегии, например, члены комитета назначаются парламентом, и комитет является подотчетным парламенту. В Канаде члены комитета назначаются премьер-министром на основе консультаций с лидерами парламентских фракций, и комитет вначале отчитывается перед министром, отвечающим за его работу, а затем перед парламентом.

В других странах членами комитетов по контролю над деятельностью спецслужб являются парламентарии, которых либо назначает парламент, и в этом случае комитет отчитывается перед парламентом, как, например, в США и Аргентине, либо назначает премьер-министр, и комитет становится подотчетен ему, как в Великобритании.

Какой же из двух представленных типов комитетов лучше? Можно выразить предположение, что внутренние экспертные органы имеют преимущество по сравнению с парламентскими комитетами, поскольку они могут уделять больше времени этой работе и, как результат, становятся более профессиональными в вопросах, касающихся деятельности спецслужб. С другой стороны, парламентарии имеют большую степень легитимности, что может сказаться на эффективности их работы.

По-видимому, более важной проблемой является вопрос: насколько парламент контролирует работу органов надзора, т.е. является ли парламент единственным органом, который назначает членов комитета, определяет критерии отчетности и план работы комитета. С этой точки зрения, система контроля над деятельностью спецслужб в Великобритании и Канаде выглядит менее эффективной, поскольку премьер-министр заслушивает отчеты о работе

комитетов по контролю (как, например, в Великобритании), а также утверждает назначения членов этих комитетов¹⁵.

Власть кошелька

Контроль бюджетных средств является одним из наиболее влиятельных механизмов в работе парламента. В странах с либеральной демократией, где существует принцип «налогообложение должно быть обосновано», бюджетными средствами распоряжается парламент, поскольку бюджет складывается из денег налогоплательщиков. В некоторых странах органы контроля такими полномочиями не обладают. В ряде случаев это связано с проблемой разделения функций между парламентским комитетом по контролю над деятельностью спецслужб и бюджетным комитетом или другими парламентскими или независимыми ревизионными ведомствами (как, например, в Норвегии, Великобритании и Канаде). В других странах парламент вообще не обладает такими полномочиями (например, в Южной Африке). Контроль над использованием денежных средств предполагает, что органы надзора должны иметь доступ ко всей необходимой бюджетной документации, включая секретную (см. ниже). В этом отношении, насколько мы смогли убедиться, все анализируемые нами страны имеют доступ к информации, касающейся секретных программ и их финансирования. Еще одной важной проблемой, которая не указана в таблице 1, является необходимость привлечения к работе независимых ревизионных органов, которые могли бы иметь доступ к секретной бюджетной документации. Независимость ревизионных органов от исполнительной власти может быть достигнута, если руководитель этих органов назначается и непосредственно отчитывается перед законодательным органом.

Проведение расследований работы спецслужб

Органы контроля над деятельностью спецслужб в анализируемых нами странах, за исключением Польши и Южной Кореи, имеют полномочия проводить расследования работы спецслужб. Примеры Польши и Южной Кореи

¹⁵ В 2003 году правительство Канады признало, что подобное положение дел является нежелательным, так как ведет к «дефициту демократии». В результате правительство обратилось к парламенту с предложением о создании парламентской комиссии по наблюдению за деятельностью спецслужб. См.: Stuart Farson, "The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada," in *Who is Watching the Spies?*, edited by Born, Leigh, and Johnson.

показывают, что наличие полномочий по проведению расследований не являются достаточными сами по себе; законодатели должны также проявить политическую волю и мужество, чтобы критически высказываться по поводу работы исполнительной власти. В результате работы совместного комитета Конгресса США по расследованию событий 9 сентября исполнительная власть оперативно прореагировала и приняла как руководство к действию рекомендации, изложенные в докладе комитета. Во время написания данной статьи Томас Кин и Ли Гамильтон, соответственно председатель и заместитель председателя комиссии Конгресса США по расследованию событий 9 сентября, выразили пожелание президенту США Джорджу Бушу не забыть об их предложениях, касающихся полномочий нового шефа национальной службы разведки¹⁶.

Проведение расследований деятельности спецслужб должно быть приравнено к проведению судебного расследования. Если комитет не имеет возможности заслушивать показания граждан и государственных служащих под присягой, это серьезным образом препятствует эффективности проведения расследования, особенно когда речь идет о скандально известных случаях. Из восьми анализируемых нами стран четыре не имеют компетенции судебного расследования (Аргентина, Польша, Южная Корея и Великобритания).

Доступ к секретной информации

Для того, чтобы контроль над деятельностью спецслужб носил всесторонний характер, необходимо, чтобы парламент имел свободный доступ к информации, относящейся к сути дела, включая засекреченную информацию. Такой доступ имеют четыре из восьми анализируемых нами стран. В Польше, Южной Африке, Южной Корее и Великобритании этот доступ ограничен. В Польше и Южной Корее доступ органов контроля к секретной информации зависит от решения исполнительной власти, а в Великобритании и Южной Африке спецслужбы в принципе не желают раскрывать секретные материалы, касающиеся их деятельности. В конечном счете, если парламент имеет ограниченный доступ к секретной информации, то виноват в этом сам парламент. Дело в том, что секретность документации определяется на основе законодательных актов, принятых самим парламентом (так называемые законы о государственной

¹⁶ David Stout, "9/11 Panel Chiefs Signal Willingness to Bend," *New York Times*, 11 August 2004; *The 9/11 Commission*.

тайне), и, следовательно, парламент может вносить поправки в эти законы или отклонять их.

Положение обязывает. Если парламент имеет доступ к секретным документам, он обязан сохранять секретность. Существует мнение, что парламент не может сохранять секретность, будучи открытым общественным институтом. Тем не менее, анализ работы парламентских комиссий по контролю над деятельностью спецслужб показывает, что утечки секретной информации практически не существует, так как органы контроля сумели создать специальную инфраструктуру, которая способна охранять тайну информации, а члены комитетов приносят присягу о неразглашении секретных данных, и их благонадежность в этом смысле тщательно проверяется. Вопрос о благонадежности парламентариев оказался достаточно спорным. В ряде стран, таких как США и Великобритания, парламентарии отказались проходить проверку на благонадежность, так как этот процесс делал их зависимыми от исполнительной ветви власти и органов безопасности, которые осуществляют проверку подобного рода. В других странах (например, в Норвегии) было принято решение, что проверка на благонадежность парламентариев может осуществляться органами безопасности, но парламент (зачастую его президиум) оставил за собой право принимать решение по результатам этой проверки.

Выводы

Либеральная демократия должна иметь влиятельную законодательную власть, которая могла бы выступать противовесом власти исполнительной. Система противовесов между законодательной, исполнительной и судебной властью предотвращает возможность доминирования одной ветви власти над другой, что могло бы привести к превышению полномочий органов безопасности и спецслужб. Основными задачами парламентского контроля над деятельностью спецслужб являются следующие: наблюдение над правомерностью, эффективностью и законностью работы спецслужб. Создание соответствующей законодательной базы, контроль над использованием бюджетных средств и проведение исследований неэффективности работы спецслужб, преступлений и провалов в осуществлении своей деятельности служат наиболее важными механизмами в решении этих задач. Парламентский контроль является одним из элементов системы демократической ответственности за деятельность органов безопасности. Механизмы демократической ответственности объединяют в себе комплекс мероприятий и организаций, призванных осуществлять такой контроль.

Не менее важную роль, однако, играет уровень политической культуры, который гарантирует создание атмосферы прозрачности и открытости, атмосферы, которая заставляет парламентариев и других субъектов права внимательно следить за организацией и работой государственной власти и давать критическую оценку деятельности органов безопасности и спецслужб.

В то же время, при организации парламентского контроля существует и ряд потенциальных опасностей. Есть риск того, что парламентарии могут направить работу органов безопасности и спецслужб в русло политических противоречий или, что не менее опасно, непрофессиональный подход к организации работы спецслужб может привести к сенсуализму, появлению теорий тайных сговоров и ложных обвинений. В результате этого общество перестанет доверять спецслужбам и будет относиться к их работе с подозрением, перенося его и на деятельность государства в целом, которое призвано защищать интересы общества. С другой стороны, парламентарии могут выражать нежелание работать в комитетах по контролю над деятельностью спецслужб, так как в основном им придется сталкиваться с засекреченной информацией, поделиться которой они не вправе со своими избирателями. С точки зрения возможности переизбрания депутатов, их работа в комитетах по контролю над деятельностью спецслужб не выглядит для них очень привлекательной, поскольку они не могут обнародовать результаты своей деятельности ввиду необходимости сохранения государственной тайны.

Подводя итог вышеизложенному, мы можем сказать, что эффективность парламентского контроля над деятельностью спецслужб основана не столько на полномочиях (законных правах) и возможностях (ресурсах и опыте работы) того или иного органа контроля, сколько на политическом мужестве и желании парламента настаивать на том, что государственная власть и ее органы должны нести ответственность за свою деятельность.



Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Established in October 2000 on the initiative of the Swiss government, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) encourages and supports States and non-State governed institutions in their efforts to strengthen democratic and civilian control of armed and security forces, and promotes security sector reform conforming to democratic standards.

The Centre collects information and undertakes research in order to identify problems, to gather experience from lessons learned, and to propose best practices in the field of democratic governance of the security sector. The Centre provides its expertise and support, through practical work programmes on the ground, to all interested parties, in particular governments, parliaments, military authorities, international organisations, non-governmental organisations, and academic circles.

Detailed information on DCAF can be found at www.dcaf.ch

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):
rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: ++41 22 741 77 00; fax: ++41 22 741 77 05; e-mail: info@dcaf.ch;
website: www.dcaf.ch